LETTRE
DE M. CLAVIERE,
A M. BEAUMEZ,
SUR L'ORGANISATION DU TRÉSOR PUBLIC.

Discussion sur les avantages et la nécessité d'une Caisse unique.

PERMETTEZ-MOI, monsieur, de vous adresser quelques observations sur la partie mécanique de l'administration des finances.

Les formes auxquelles il est important de l'assujétir, doivent, non-seulement assurer l'exactitude du service des recettes et des dépenses, rendre la comptabilité simple et claire, la surveillance facile, et la connoissance des malversations impossibles à dérober; mais elles doivent encore donner au trésor public l'attitude la plus propre à combattre tous les accidens qui, de temps à

autre, peuvent occasionner quelque gêne dans le service des dépenses. Cette partie de la manutention des revenus nationaux, ne doit pas être regardée avec indifférence ; elle a un rapport direct avec le crédit public, qu'il s'agit, non-seulement d'affermir, mais d'élever à la hauteur des immenses facultés sur lesquelles il repose.

Je sais que ce crédit, encore inconnu en France, s'annonce déjà sous les plus belles apparences ; mais c'est une raison de plus pour ne pas se relâcher dans la recherche de tout ce qui peut l'environner des meilleurs préservatifs : c'est lorsque les eaux rentrent dans leur lit, qu'il faut travailler aux digues.

Ce n'est pas avec vous, monsieur, qu'on doit craindre de n'être pas entendu, lorsqu'on parle des bienfaits du crédit ; votre projet *sur l'organisation du trésor public*, *etc.*, prouve que vous avez autant à cœur la ponctualité dans les paiemens, pour l'avantage et l'honneur de la nation, qu'un commerçant habile et délicat peut l'avoir pour le succès de sa réputation et de ses propres affaires.

En vain les recettes suffisent-elles à cou-

vrir les dépenses; l'exactitude des unes et des autres, ne dépend pas également de la volonté du gouvernement. Cette volonté peut, elle doit même suffire, pour que les dépenses soient payées sans le moindre retard; mais elle n'a pas la même puissance pour faire arriver, en tout temps, les contributions avec une égale régularité, quoiqu'elles soient ordonnées, et judicieusement assises, dans une proportion égale aux dépenses.

Il est vrai que, dans un bon ordre de choses, les retards dans les rentrées, ne sont que momentanés, et qu'il ne manque pas de financiers prêts à mettre le gouvernement en état de les attendre, et de conserver l'exactitude dans les paiemens. Mais faut-il penser à cette ressource? Est-il sage de laisser entrevoir à une classe de riches citoyens campés autour de l'administration des finances, des affaires qui leur fassent dédaigner l'emploi de leur argent dans les entreprises plus utiles? Le trésor public doit-il rester exposé à faire concurrence à l'industrie? Je crois que s'il peut être organisé de manière à l'éviter, ce sera, tout au moins, une perfection de plus dans l'économie

politique. Elle demande que les capitaux nés de l'industrie, ne s'en écartent que le moins possible, et avec d'autant plus de raison, qu'une administration des finances, qui ne peut pas, dans les accidens ordinaires, trouver des ressources en elle-même, tend à s'environner de corrupteurs toujours ennemis du profit que la nation peut tirer de ses avantages naturels.

Mais quel est le moyen le plus sûr de maintenir le trésor public en état de se passer des secours qui suppléent aux retards des rentrées ? C'est de n'avoir, dans l'administration centrale, qu'*une caisse unique, dans laquelle les recettes viendront se confondre, et de laquelle sortiront les sommes employées en dépenses.*

Les banques nous ont appris qu'en rassemblant une certaine quantité d'espèces, et payant à présentation, on parvient à n'avoir pas besoin, dans sa caisse, d'une somme égale aux paiemens à faire, quoique ces paiemens puissent être exigés à tout instant.

Ce que peuvent les banques, le trésor public le peut, à plus forte raison. Elles

sont intéressées à réduire leurs fonds de caisse à la plus petite quantité possible; tandis que le trésor public, au contraire, est intéressé à grossir sans cesse son fonds de tout ce qui doit y être versé.

Et puisque le trésor public a cet avantage sur les banques, pourquoi n'en profiteroit-il pas? pourquoi ne chercheroit-il pas, dans la réunion des deniers, et dans le paiement en détail de toutes les dépenses, le moyen infaillible d'acquérir une masse de numéraire qui, bientôt, deviendroit inépuisable par le seul effet du crédit des mandats, du temps nécessaire pour les payer, et de la continuité des versemens dans le trésor? Et remarquez, monsieur, qu'il seroit d'autant plus extraordinaire de négliger cet avantage, qu'il ne coûte rien à acquérir, puisque les paiemens fictifs, c'est-à-dire, les paiemens sur mandats, sans lesquels on ne les obtiendroit pas, sont indispensables dans tous les cas, pour le maintien du bon ordre dans la comptabilité.

Craindra-t-on que le trésor public ne ressemble à une banque? Cette crainte seroit sans fondement. Une banque est un établissement au service du public, destiné à fa-

voriser les opérations du commerce; et il ne s'agit ici que de tirer le même parti qu'elles, de ce mécanisme, qui consiste à payer d'abord avec des mandats, appelés billets, dont une certaine quantité reste volontairement dans la circulation; puisqu'avec cette méthode, il est moralement impossible, qu'excepté les cas d'emprunts pour de grands besoins extraordinaires, le trésor public soit jamais dans la nécessité de recourir momentanément à des financiers ou à des banquiers; puisqu'en le préservant de ce recours, on fait refluer nécessairement, vers l'agriculture, les fabriques et le commerce, tous les capitaux qui se sont tenus jusques à présent à la portée de l'administration des finances, au grand désavantage de la chose publique.

Se récriera-t-on sur la circulation des mandats, comme accroissant celle du numéraire fictif, et par conséquent ses inconvéniens? Mais, 1°. la circulation des mandats laissera dans la caisse les assignats destinés à les payer; ainsi ils n'augmenteront que très-peu le numéraire fictif. 2°. C'est se plaindre du seul remède par leqnel on puisse balancer la rareté croissante des métaux précieux; rareté qui, en augmentant leur prix, ne peut

avoir que de mauvais effets (1). 3°. La circulation de ces mandats sera volontaire.

---

(1) Cette rareté croissante et relative des métaux, n'est plus douteuse. La Hollande et l'Angleterre l'éprouvent, malgré tout ce qu'on dit de l'extraction du numéraire françois. La principale consommation des métaux se fait par la monnoie; et la situation des Anglois dans l'Inde, les développemens de l'Amérique septentrionale, les armées à l'orient de l'Europe, agissant dans des pays peu pécunieux, les accroissemens que l'industrie commerciale reçoit par-tout, rendent la monnoie plus nécessaire; ajoutez à ces circonstances l'augmentation du prix de la main-d'œuvre aux sources des métaux; et vous verrez que ces causes réunies, changeant les rapports de leur quantité avec les besoins, donnent par conséquent un grand prix à tous les moyens qui remplacent le numéraire, et d'autant plus, que l'usage de l'or et de l'argent, comme monnoie, coûte beaucoup à la richesse commune.

Les écrits qui ont paru au sujet de la réforme dans la constitution monétaire, ont négligé tous ces faits, desquels il résulte cependant des modifications très-importantes à observer, dans les rapports de valeur qui s'établissent d'un pays à l'autre, sur leurs monnoies respectives; rapports, moins fondés qu'on ne pense, sur le prix général du métal non monnoyé.

Dans le rapport du comité des monnoies, et dans l'ouvrage de M. Mirabeau, on n'a point cherché à approfondir les causes qui agissent sur le cours de nos monnoies dans l'étranger; et c'est cependant de cette partie de la

4°. Ils seront exigibles à tout instant, et leur contrefaction est moins à craindre que celle de tout autre papier, par les formalités qu'ils exigent..

Il ne seroit de même nullement raisonnable de craindre que le trésor public fût chargé d'un mouvement de caisse trop considérable. Les moyens de le contenir dans le plus grand ordre, quelque considérable que soit ce mouvement, sont faciles. On n'entend pas dire que la banque de Londres éprouve aucun inconvénient à cet égard; et cependant elle rassemble dans une caisse unique, infiniment plus de recettes et de paiemens, que ne peut en rassembler le trésor public, lors même que l'universalité des recettes et des paiemens du fisc, s'y verseroit et en sortiroit.

M. le Brun propose une *caisse unique*, *qui reçoive tout en masse et verse tout en masse;* mais il ne l'envisage pas sous le même point de vue que moi, puisqu'il veut que cette caisse *verse en masse*, c'est-à-dire, qu'elle

---

science économique, que dépend la question de savoir si la France doit, ou ne doit pas, prendre un bénéfice modéré sur la fabtication de ses espèces. Je tâcherai, si je le puis, d'éclaircir ce point important.

délivre des fonds aux payeurs des départemens, qu'il établit au nombre de trois : savoir,

Un payeur des dépenses de la guerre, un payeur des dépenses de la marine, et un payeur des dépenses diverses, lequel paiera à son tour, en masse, trois sortes de dépenses, qui par conséquent auront chacune leur caissier.

Voilà donc trois payeurs constitués, à chacun desquels il faudra fournir un fond de caisse; ce qui nécessairement affoiblit la force d'intensité qu'auroit une caisse unique, qui, recueillant tous les deniers en *masse*, et payant les mandats de tous les départemens, ne verseroit par conséquent qu'en *détail.*

Je n'ignore pas combien je dois être réservé sur le mécanisme de la comptabilité, moi qui n'en ai jamais soulevé le voile. Cependant comme il ne faut pas avoir la tête de Newton pour suivre le mécanisme d'une comptabilité de trois ou quatre cents millions, j'avoue que je ne comprends la nécessité de ces trois payeurs *en espèces*, qu'autant que je me reporte dans l'ancien régime, où la multitude des fonctionnaires publics constituoit le gouvernement ministériel. Ces

payeurs sont maintenant un hors-d'œuvre. Une constitution qui abhorre ce qu'on appele *les créatures*, rejetteroit ces payeurs, lors même qu'ils ne détruiroient pas les avantages d'une caisse unique.

Mais pourquoi M. le Brun, appelé à constituer dans le sens de la révolution, les propose-t-il ? Seroit-ce parce qu'on a l'habitude de regarder une caisse comme faisant partie nécessaire d'un bureau chargé des opérations qui précèdent, soit les recettes, soit les paiemens ? Mais l'acte de compter des écus à un caissier, ou d'en recevoir de lui, n'a pas plus de rapport avec le travail qui précède cet acte, que la poste qui expédie les lettres n'a de rapport avec ceux qui les écrivent. Pourquoi donc attacher ainsi des caissiers à toutes les administrations ? Pourquoi les y attacher, dès que ces caissiers ne devant payer que sur mandats, n'ont à exercer d'autre science que celle de reconnoître la vérité du mandat, de l'enregistrer, d'acquitter la somme qu'il porte, et de rendre compte de ce qu'ils ont reçu et payé ?

Dira-t-on qu'il faut assurer à chaque division de l'administration les espèces qui lui sont nécessaires ? Mais il faut qu'elles sor-

tent de la même source; et dès-lors chaque division sera bien plus assurée de ne jamais en manquer, lorsque les deniers, ne sortant plus en *masse*, n'offriront plus cet absurde partage entre plusieurs caisses, qui les rend inutiles dans l'une, pendant qu'ils manquent dans l'autre; inconvénient qu'on ne peut éviter dans cette vicieuse méthode, qu'en se composant une masse totale de deniers très- supérieure à la généralité des besoins; ce qui exige, ou des contributions superflues, ou des emprunts continuels, connus sous le nom de *services;* tandis que, réunissant tous les deniers dans une seule caisse, et les sortant tous *en détail* de cette caisse unique, ceux qui seroient superflus dans la caisse d'un département, remplaceroient ceux qui manqueroient dans celle d'une autre; et sans embarras, sans avoir recours à des *reviremens* qui, multipliant les écritures, multiplient le travail sans nécessité; outre que, plus la quantité de mandats, payables à une seule caisse, est grande, et moins il s'en présente, proportionnellement à la quantité d'espèces qui doit servir à les payer; bien entendu que le crédit n'est point altéré; car le discrédit nuit à tout, même à la multiplicité des caisses.

Dira-t-on que l'affluence, autour de la caisse unique, sera très-grande, et qu'il peut en résulter des inconvéniens? Mais cette affluence a deux causes; l'une, le discrédit, et je ne crois pas qu'il soit question d'organiser le trésor public pour le régime du discrédit; l'autre, un vice de localité ou de proportion dans le nombre des commis employés à payer et à recevoir; et je crois qu'il est facile d'y remédier. La banque de Londres n'est pas assaillie; la caisse d'escompte ne l'étoit que par l'effet du discrédit: d'ailleurs, il existe aussi, pour chacun des payeurs de départemens, assez de parties prenantes pour faire foule à la porte des caissiers, si de mauvais réglemens causent de l'inquiétude.

C'est donc faute de faire assez d'attention à toutes ces observations, qu'on perd de vue les grands avantages d'une caisse unique. Vous-même, monsieur, vous avez appliqué à la réunion matérielle des deniers, ce qui leur est étranger, ce qui n'est applicable qu'au travail des bureaux, et à la surveillance qui doit éclairer les versemens dans le trésor et hors du trésor.

Si une seule administration avoit à nourrir

vingt hôpitaux, elle feroit ses provisions en conséquence, et ne craindroit pas d'en négliger nn seul, parce que ces provisions seroient réunies dans un seul dépôt. Elle y trouveroit plus d'économie, plus de facilité pour se représenter souvent la totalité de ces provisions ; et, pouvant puiser dans ce dépôt général à tout instant, et selon les besoins inégaux de chaque hôpital, elle auroit souvent, par ce moyen, l'avantage de n'être pas obligée à des achats aussi considérables, que s'il falloit pourvoir vingt dépôts séparés.

Il en est de même des deniers destinés aux besoins de l'état. Le simple fait de leur réunion ne pouvant priver aucune des dépenses des fonds qui leur sont appropriés, je ne comprends pas comment l'onpeut mettre la moindre importance à former une caisse de l'extraordinaire, parce qu'il y a des besoins extraordinaires et passagers, et par conséquent des subventions qui doivent être passagères comme ces besoins.

Il vous paroît important de ne pas confondre dans le même réservoir les produits de ces deux sources de richesses. . . . Vous

auriez raison, monsieur, si, tantôt le roi, tantôt ses ministres, tantôt ses autres officiers, avoient le pouvoir et le droit de puiser arbitrairement dans le *réservoir*; et qu'au moyen d'une caisse de l'extraordinaire, vous pussiez éloigner leurs mains du produit de certaines impositions. Nul doute qu'alors il ne fallût la créer; mais comment la préserver? Est-il quelque chose de sacré pour le pouvoir absolu ou pour l'anarchie ministérielle? Et en effet, les caisses d'extraordinaire, les caisses d'amortissement, celles des communautés, des hôpitaux, des pauvres, etc., n'ont-elles pas été violées? La loi et la nation sont le seul pouvoir qui puisse les préserver. Mais alors, dès que la loi et la nation peuvent exercer une surveillance efficace, la nécessité des caisses de l'extraordinaire et d'amortissement disparoît. Elles n'ont jamais été que des ruses de ministres, pour en imposer par des mots, et usurper assez de crédit pour continuer leurs outrages à la saine politique, au bon sens et à la prospérité de l'Etat.

Ce n'est pas parce que les *deux sources de richesses*, dont l'une pourvoit aux dépenses extraordinaires, et l'autre aux dépenses ordinaires, *appartiennent à la même nation*,

qu'il faut les enfermer dans la même caisse; mais parce que elles s'y prêteront un secours mutuel, et que, sous l'empire de la loi et du régime sévère de la règle, il n'est point à craindre que *les recettes extraordinaires soient consumées par des dépenses d'administration.*

Il faut lever des deniers extraordinaires pour subvenir à des dépenses extraordinaires; mais, comme le *bon ordre et l'économie* exigent que toutes les dépenses de l'Etat, sans distinction, soient acquittées ponctuellement; tous les deniers, quelle que soit leur origine, sont, par la nature des choses, destinés en commun à ce premier besoin. Si ceux qui proviennent des subventions extraordinaires, sont momentanément sans emploi, pourquoi ne serviroient-ils pas, en attendant, à une dépense ordinaire, *et vice versâ?*

Cette nécessité ne se fait-telle pas tellement sentir, lorsqu'on s'occupe de l'organisation des finances, que, dans le systême de la pluralité des caisses, on est obligé de statuer sur la forme des *reviremens* que les circonstances exigeront? Et puisque les temps où l'on paye, et ceux où l'on reçoit, ne s'accordent pas toujours comme les sommes, la néces-

sité de ces *reviremens* ne peut-elle pas être très-fréquente, sans que, pour cela, il y ait un vrai déficit dans le balancement de la totalité des besoins et des revenus?

Avec une caisse unique, ces *reviremens* ne sont plus nécessaires ; ils se font comme d'eux-mêmes ; et c'est un grand embarras de moins, tant pour la comptabilité de caisse à caisse, et la comptabilité générale, que pour les rapprochemens que la surveillance exige, et le recours qu'il faut avoir à la législature pour ordonner qu'une somme inutile pendant quelques jours dans une caisse, soit versée, pour un peu de temps, dans une autre.

Pour vous convaincre, monsieur, du vice des caisses appropriées à des objets exclusifs, jettez les yeux sur le titre III du décret rendu pour organiser la *très-inutile* caisse de l'extraordinaire. L'on y suppose qu'elle aura des *secours à fournir au trésor public ;* on établit, entre elle et le trésor, des espèces d'abonnemens dont la raison ne se trouve que dans l'embarras résultant d'un déplacement inutile.

La caisse de l'extraordinaire versera, en assignats, au trésor public, pour l'année 1791, 60 millions, pour représenter le pro-

duit

duit des fruits des biens nationaux, et les intérêts des obligations provenant de leur adjudication ; objets devenus maintenant des revenus nationaux, séparés de l'extraordinaire.

De même elle versera 35 millions pour représenter le premier tiers de la contribution patriotique.

Ces fixations arbitraires, utiles dans le tableau hypothétique des revenus, pour les comparer aux dépenses, obscurcissent ou enchevêtrent la comptabilité, lorsqu'elles servent à des prêts d'une caisse à l'autre. En évitant ces bizarreries, on évite les inconvéniens. La caisse de l'extraordinaire n'a rien à voir, ni dans les fruits des biens nationaux, ni dans les intérêts à recevoir annuellement de ceux qui les achètent. Ils appartiennent au revenu ordinaire, et j'ai répondu à l'objection que vous faites sur la difficulté de les séparer des capitaux destinés à l'extinction de la dette ; séparation qui, en tout tat de cause, doit se faire ; séparation plus facile et plus conforme à la simplicité de l'ordre, chez les receveurs, que dans la caisse de l'extraordinaire.

De ces dispositions destituées de motifs,

il a résulté une autre sanction, non moins contraire aux dispositions générales qui ont été annoncées. C'est du produit des biens nationaux qu'on doit rembourser les assignats, et non du produit de la contribution patriotique : cependant l'art. V du titre que je cite, ordonne que ce qui rentrera par-delà les 35 millions, auxquels on évalue le premier tiers de la contribution patriotique, sera employé à l'extinction des assignats. Voilà, par conséquent, une dérogation qui trouble la simplicité du rapport établi entre la somme des assignats et celle des biens nationaux.

Avec une caisse unique, tout reste dans l'ordre naturel. La législature juge sur les tableaux aproximatifs ; elle ordonne les subventions d'assignats que les circonstances rendent nécessaires ; elle laisse au produit de la vente des biens nationaux, la fonction exclusive de rembourser les assignats ; tout prend une marche simple, claire, et telle que la comptabilité, n'a plus besoin de se compliquer par d'inutiles mouvemens, tels que les *reviremens* ou les emprunts d'une caisse à l'autre.

Je l'ai dit dans l'*Examen du Mémoire de M. Amelot, sur l'organisation de la caisse*

de l'extraordinaire. « C'est sur le papier qu'on distingue les dépenses fixes des dépenses extraordinaires ; c'est lorsqu'on en établit l'apperçu, pour le comparer aux moyens, que l'on construit ces deux grandes divisions... ». Il faut sans doute les avoir sous les yeux, à cause des considérations qu'elles appellent ; mais après avoir décrété, chaque année, la somme que l'*extraordinaire* exige, mettre de l'importance à en tenir les deniers séparés les uns des autres, c'est, comme je l'ai remarqué, se repaître d'illusions ; c'est dépenser une partie des revenus à créer des êtres inutiles ; c'est attribuer à un coffre, une vertu qui ne peut résulter que de l'obéissance aux loix, et de la surveillance qui les fait exécuter.

Après avoir parlé pour la nécessité de séparer les deniers destinés aux dépenses extraordinaires ; séparation dont je crois avoir prouvé l'inutilité, vous combattez, même à l'égard des autres dépenses, l'opinion d'une caisse unique.

Vous trouvez que l'*immensité des recettes et l'extrême multiplicité des dépenses exigent des précautions extraordinaires ;* et vous

craignez que le *mouvement effrayant d'une caisse de* 600 *millions de revenus*, ne facilite des abus par la difficulté d'*embrasser d'un seul coup-d'œil une manutention trop étendue. Il en est*, ajoutez vous, *des opérations vastes, comme des idées complexes ; ce n'est qu'en les divisant qu'on peut en saisir tous les rapports, en comparer toutes les parties, en vérifier tous les élémens.*

J'observe d'abord, que le mouvement de cette caisse ne peut pas être de 600 millions, puisqu'il y a des deniers qui devront se dépenser dans les départemens où ils auront été perçus. Mais la caisse, fût-elle de 600 millions, n'offre rien d'effrayant lorqu'on est un peu accoutumé aux affaires, et que l'on connoit la puissance de l'ordre et de la régularité.

Votre crainte, monsieur, vient, 1°. de ce que vous trouvez, dans les deux caisses que vous proposez, l'une pour les dépenses, l'autre pour les revenus, une simplicité qui ne s'y trouve point ; 2°. de ce que les réflexions qui dirigent votre jugement, ne s'appliquent point à la caisse unique que vous combattez, du moins telle qu'il faut la concevoir.

Je vous prie, à l'égard de vos deux caisses, de remarquer, qu'une ligne évidente de démarcation, sépare tellement les recettes des dépenses, qu'à moins d'une incapacité absolue, il est impossible de les confondre; par conséquent l'esprit ne peut pas être embarrassé par leur réunion dans les mains d'un seul trésorier.

Lorsqu'on veut considérer les dépenses et les recettes, l'ordre dans lequel elles se présentent, est exactement le même, qu'il n'y ait qu'une caisse, ou qu'il y en ait deux.

On doit tenir, dans celle des recettes, un compte détaillé de la sortie des deniers; et dans celle des dépenses, un compte de leur entrée en masse.

Ainsi, la question se réduit à savoir si la caisse unique, présentant elle seule, dans ses registres, de l'entrée et de la sortie des deniers, les mêmes détails, que doivent présenter chacune des deux caisses, l'une à l'entrée des deniers, l'autre à la sortie, cette puérile différence suffit pour préférer, à la caisse unique, l'établissement des deux.

Quelle autre raison auroit-on de les préférer? Offrent-elles autre chose qu'un inutile versement de l'une dans l'autre, qu'une perte

de temps évidente, dans tous les cas où l'on a besoin de mettre en comparaison les recettes et les dépenses, et de rendre compte des unes et des autres ; qu'un luxe embarrassant, qu'une dépense superflue ?

Je passe aux réflexions que vous appliquez à la caisse unique.

Si le caissier étoit tout à la fois chargé du soin de solliciter les recettes, et de fixer le paiement des dépenses ; alors il pourroit succomber sous l'immensité de la besogne ; alors, sans doute, son temps et ses forces seroient fort au-dessous des opérations multipliées, auxquelles il seroit obligé de se livrer.

Mais, dès qu'il ne s'agit que d'encaisser les espèces, et de faire les paiemens qui lui sont ordonnés, la nécessité de deux caisses disparoît entièrement ; les opérations de l'esprit, relatives à cette manutention particulière, sont simples et faciles ; elles n'exigent que de l'exactitude ; une organisation de bureau qui la favorise ; une forme d'annotation propre à faciliter les vérifications ; et une quantité suffisante de commis, pour multiplier le caissier en raison du temps et de la

quantité d'argent à encaisser et à livrer. C'est là, monsieur, si je ne me trompe, à quoi l'on doit borner les fonctions d'une caisse unique, *où les recettes viendroient se confondre, et de laquelle sortiroient toutes les sommes employées aux dépenses.*

Comment une telle caisse pourroit-elle causer de l'embarras ? Ne suppose-t-elle pas qu'il y aura des bureaux destinés aux travaux nécessaires pour assurer les recettes, préparer le paiement des dépenses, rassembler les parties, comparer, juger, vérifier, faire, en un mot, tout ce qu'exige une administration des finances qui a des décrets à exécuter, des abus à prévenir, une surveillance à exercer, et des résultats particuliers et généraux à présenter à ses supérieurs? N'est-ce pas à l'égard de ces travaux, qui précèdent chaque recette et chaque dépense effectives, qu'on doit établir les divisions que la multitude et la diversité des objets exigent?

Supposez, monsieur, car l'évidence a souvent besoin d'exemples pour se faire comprendre, supposez un commerçant obligé de soigner plusieurs entreprises d'un genre différent; supposez-lui les manufactures les moins compatibles entre elles, te

par conséquent des débiteurs et des créanciers particuliers à chacune de ces entreprises et de ces manufactures; cette diversité empêche-t-elle qu'il n'ait qu'une seule caisse, où se verse la totalité de ses recettes, et d'où sorte la totalité de ses dépenses? Loin qu'il en résulte de l'embarras, c'est au contraire pour son esprit un repos nécessaire, parce que cette concentration facilite le tableau qu'il doit avoir sans cesse sous les yeux de la totalité de ses deniers, pour la comparer avec celle de ses besoins; tableau moins facile à faire et plus sujet à erreur, lorsqu'il faut rassembler les états de situation d'un plus grand nombre de caisses. Or, en quoi le commerçant diffère-t-il, de l'administration des finances relativement à la manutention des deniers? La différence n'existe que dans la quantité; le caissier de l'un, comme le trésorier de l'autre, peut n'être que simple receveur et payeur dans toute la rigueur du mot; seulement il faudra moins de commis, de tables à compter, et de livres auxiliaires, à l'un qu'à l'autre.

J'ai donc raison de dire que les difficultés que vous opposez à l'unité de caisse, viennent de ce que vous ne vous êtes pas représenté

les opérations mécaniques de la caisse dans leur simplicité ; et de ce que vous leur avez attaché un travail d'esprit relatif à des soins et à des fonctions, qui, dans un bon systême d'administration, ne doit pas regarder le directeur de cette caisse. Il ne doit pas appartenir à l'état-major dans le gouvernement des finances ; ce qui n'empêche pas qu'il ne faille, pour cette fonction, un citoyen de mérite, puisqu'il doit être laborieux, probe, exact et sévère, et avoir le coup-d'œil très-exercé.

Vous pensez, monsieur, *qu'un administrateur, qui régiroit une caisse unique, tout à la fois dépositaire de l'universalité des deniers, et distributeur de l'universalité des paiemens, ne pouvant être forcé, jour par jour, de compter sur pièces, pourroit aisément jouir des deniers nationaux, et les appliquer long-temps à ses spéculations particulières, avant qu'on pût les convaincre de ces jeux de caisse, si souvent préjudiciables au bien public.*

J'observe, monsieur, que vos deux caisses n'offrent pas plus de sûreté à cet égard qu'une seule ; ou plutôt, que les précautions qu'elles exigent, sont également applicables à une seule, comme à deux.

Que faut-il pour que, relativement à la comptabilité journalière, la caisse unique présente ce qui vous paroît plus facile avec deux caisses. Il faut qu'elle ait à ses gages un commis chargé de dresser le compte des deniers entrés en recette, et un autre commis chargé de dresser le compte des deniers employés en dépense. Or rien n'est plus facile, puisque les recettes et les dépenses sont des objets inscrits sur des registres séparés, et qui, par leur nature, ne peuvent se confondre en aucun cas. La caisse unique peut donc, tout aussi bien, *être forcée de compter jour par jour sur pièces*, que les deux caisses que vous proposez.

La difficulté seroit-elle dans ce que vous appelez *compter sur pièces* ? — Mais cette difficulté est facile à vaincre, dès que vous n'exigerez du caissier que la simple opération de recevoir et de payer, et que tout ce qui est au-delà, lui demeurera étranger. Alors, en quoi consistera l'obligation de *compter sur pièces ?*

On remet au caissier la liste de ce qui doit lui être apporté, et de ce qu'il doit faire recevoir. Ainsi, *compter sur pièces*, sera, pour lui, de vous montrer, sur cette

liste, ce qu'il a reçu, en laissant à d'autres le soin de le comparer avec ce qu'il auroit dû recevoir. Voilà pour la recette.

Quant à la dépense, comme il ne devra payer que sur mandats, et que ces mandats seront dans une forme propre à le garantir de surprise, et à rappeler l'objet du mandat pour les écritures hors de la caisse, le caissier aura *compté sur pièces,* en remettant au préposé, pour les recevoir, la liste des paiemens qu'il a faits, appuyée des mandats quittancés ou timbrés du mot *payé.* Avec cette marche, comment l'abus que vous redoutez, pourroit-il s'introduire ?

Le caissier accusera-t-il pour *non reçue,* une rentrée *faite*? — Mais, étant obligé de donner, chaque jour, la liste de ce qu'il a reçu, pour la comparer avec ce qu'il devoit recevoir, il s'exposeroit bientôt à être découvert. Ainsi, point de risque à l'égard des recettes.

Mettra-t-il au rang des paiemens faits, des sommes non encore remboursées? — Mais, dès qu'il est obligé de produire les mandats acquittés, il faudroit qu'il en donnât de faux. Or, c'est ce qu'on peut lui rendre moralement impossible. Ainsi, point de risques à l'égard des dépenses.

Dira-t-on que le caissier, ayant sous ses yeux la totalité des deniers rentrés, et non encore employés, pourra s'en servir pour ses propres affaires, par une suite de ces illusions auxquelles se livrent trop facilement les dépositaires des grandes recettes, pour peu qu'ils puissent prévoir de lenteur ou de suspension dans l'emploi des deniers, ou qu'ils aient de ressources personnelles pour faire des remplacemens momentanés?

Cet abus est encore moralement impossible, à moins que le caissier ne veuille s'exposer à être soudainement pris en faute; car il ne sera pas le seul à tenir le compte de son trésor. Dès que sa recette et ses dépenses devront lui être annoncées par une liste; dès que, jour par jour, on aura la note de ce qui lui sera rentré; dès que, jour par jour, on connoîtra les mandats qui seront remboursés; on aura, à chaque instant, l'état du trésor, par le seul résultat du contrôle qui s'établit nécessairement, hors de son bureau, et sans sa participation; et comme il ne l'ignorera point, il faudra bien, s'il n'est pas un insensé, qu'il s'interdise tout usage des deniers publics pour ses propres affaires.

Il se tiendra d'autant plus sur ses gardes, qu'il ne connoîtra la disposition des deniers que par la note des mandats qu'on lui fournira la veille, et qu'il ne pourra pénétrer plus avant dans les besoins des jours sui. vans, que par des recherches ou des démarches, qui, étant hors de son office, le rendroient suspect.

Il y a plus. La tentation ne peut venir que d'une très-grande accumulation de numéraire ou d'effets à recevoir, parce qu'elle rend l'inventaire pénible et l'épuisement improbable, comme je l'ai observé en parlant des avantages d'une caisse unique. Or, rien n'empêche, et c'est même une disposition que la prudence et le bon ordre commandent, qu'on ne renferme dans un trésor particulier, dont toutes les clefs ne seront pas entre les mains du caissier général, les deniers qui excéderoient en somme considérable, le montant des emplois, ou des besoins prochains; afin de ne sortir ces deniers qu'à mesure du besoin.

Et, je vous prie de remarquer ici l'avantage de la caisse unique sur vos deux caisses. Votre caisse des recettes sera obligée de verser en masse dans celle des dépenses : or, tout

versement en masse est un debours anticipé, parce qu'il faut que la masse versée, embrasse une certaine quantité de besoins successifs ; d'où il résulte que le caissier des dépenses et celui des recettes pourront mieux calculer les sommes qui dormiront dans lenrs caisses, que celui de la caisse unique ne pourra le faire pour la sienne ; laquelle restera sujette à des besoins qu'il ne connoîtra que jour à jour, et à cette soudaineté dont les versemens en masse préserveront la caisse des dépenses.

Au reste, quand le législateur se pénètre de l'origine des deniers publics, et de leur destination, il se fait un devoir de décerner des peines rigoureuses contre les caissiers qui, sans y être autorisés, employent les deniers publics à leur fortune particulière ; et ces peines seront inexorablement décernées dans le nouveau régime, où la loi et le juge sont également l'ouvrage de la nation ; et où la liberté du discours et celle de la presse, feront courir aux infidèles dépositaires des deniers publics, des dangers inconnus dans l'ancien.

C'en est assez, monsieur, pour montrer que la caisse unique, considérée en elle-

même et comparée avec les deux que vous proposez, n'a aucun des inconvéniens qui vous la font rejetter.

Il reste à voir si les paiemens en détail, faciles à la caisse unique, ne deviennent pas trop embarrassans entre les bureaux administratifs et le ministre, ou le comité ministériel, qui, devant prouver les dépenses, verroit passer sous ses yeux une multitude de mandats.... Je vais analyser la marche qui me semble constituer le meilleur ordre, et si je suis condamné par ces détails de manutention, vous le serez également, puisque vous faites exécuter les mêmes paiemens en détail, par la caisse des dépenses.

A l'exception de la solde des troupes, le bureau de la guerre payeroit avec des mandats ; il les donneroit aux fournisseurs qui les réaliseroient, ou les mettroient dans la circulation.

Il en seroit de même pour le bureau de la marine, et pour le bureau des affaires étrangères ; sauf ce qui, appartenant aux dépenses secrettes (si la rouille des préjugés veut encore qu'une nation puissante ait des dépenses secrettes) doit être livré en masse.

Il en seroit de même pour le bureau de la dette publique, dont les mandats ne seroient payés qu'à la caisse de la capitale, car je suppose que la dette aura son bureau administratif.

Le bureau des pensions, et celui des salaires et dépenses diverses qui n'appartiennent à aucun des autres bureaux administratifs, délivreroient également des mandats.

Les fonds de la dette civile seroient, aux époques déterminées, livrés en masse sur la caisse de la capitale, en mandats coupés en sommes propres à la circulation.

Les mandats seroient bornés par la somme allouée pour chacun des objets de dépense.

C'est ici que la manutention se complique nécessairement. Les bureaux administratifs ne peuvent avoir le droit d'opérer des paiemens sans un contrôle servant à les renfermer dans la somme qui leur est allouée par la législature ; d'où résulte la nécessité d'une inspection sur les mandats. Il faut d'ailleurs èpargner le plus possible aux recettes, d'inutiles transports, d'où résulte encore la nécessité d'une inspection servant à indiquer, sur chaque mandat, le lieu où le porteur pourra le réaliser.

On

On est conduit ainsi à un bureau général, qui, sous la conduite du chef des finances, ou d'un comité suprême, remplit deux fonctions importantes, celle de l'exécution fidelle des décrets de la législature, et celle de disposer des recettes de la manière la plus avantageuse à la chose publique.

La première de ces fonctions, n'exige pas le contrôle des comptes d'où résultent les mandats; les bureaux adminitratifs qui les délivrent, en sont responsables; mais à les faire enregistrer en déduction de la somme allouée à chaque bureau administratif pour sa dépense annuelle, afin d'avoir sous les yeux la comparaison journalière de la dépense avec les décrets des législatures, et d'apposer, en conséquence de cet enregistrement, une signature sur le mandat, qui le rende exigible.

Il ne reste plus qu'à indiquer le lieu de l'exigibilité; et comme on peut déterminer d'avance la somme à dépenser sur chaque district, il sera facile d'établir un ordre, au moyen duquel le lieu où chaque mandat sera exigible, pourra être promptement indiqué sur le mandat.

Ceux concernant la dette publique et la

liste civile, ne devant être acquittés que dans la capitale, peuvent recevoir, dans le même bureau d'où ils émanent, l'adresse du trésorier de la caisse unique, et n'ont besoin, après leur enregistrement, en déduction de la somme dont ce bureau peut disposer, que d'être enregistrés, pour être comparés aux fonds en caisse.

Ce bureau général établit donc, 1°. la responsabilité du chef ou du comité, relative à l'observation des décrets sur les sommes destinées à chaque objet de dépense; tandis que chaquebureau administratif répond de la légitimité des mandats qu'il délivre; 2°. le moyen de fournir à l'ordonnateur de la caisse unique la note des mandats à payer dans la capitale, et aux receveurs des districts, celle des mandats à payer chez eux.

Reste la difficulté qui frappera le plus les personnes prévenues en faveur des caisses attachées aux bureaux administratifs, pour répartir en détail les derniers versés en masse.

Ces personnes demanderont comment on fera passer en revue, devant le chef des finances ou le comité qui le remplacera, tous ces mandats qu'il faut délivrer à tant de sortes de créanciers?

Mais je demande, à mon tour, si ce n'est rien que de concentrer la responsabilité des deniers effectifs sur une seule caisse ; et s'il n'y a pas de l'avantage à ce que les bureaux administratifs et le ministre, ou le comité, n'aient uniquement à répondre ; les premiers, des motifs des mandats, et les seconds, du maintien, de la proportion des dépenses avec les sommes décrétées par la législature ?

Or, si cette simplification convient à une constitution qui doit porter à prévenir les abus, pour avoir moins à punir, il s'ensuit qu'il faut simplifier les caisses, et faire par conséquent peu de paiemens en masse ; d'où résulte la nécessité de faire passer sous les yeux des chefs de la finance, tous les mandats, sans exception.

La multitude de ces mandats cesse d'effrayer, lorsqu'on pense que la peine qu'il peut y avoir à les tenir l'un après l'autre, sera considérablement diminuée dans le bureau général, par des divisions et subdivisions de commis correspondans à chaque bureau administratif. Non-seulement ce bureau général n'auroit que des enregistremens à faire, à la suite desquels il donneroit aux

mandats le sceau de l'exigibilité, en même-temps qu'il désigneroit le lieu où ils seront exigibles ; mais les paiemens, quelques morcelés qu'ils soient, étant répartis sur tous les jours de l'année, ne sauroient surcharger des bureaux organisés avec intelligence ; d'ailleurs, des opérations à peu près semblables, sont inévitables en tout état de cause, puisqu'aucun paiement ne s'opère que sur mandat ou sur ordonnan e.

Le paiement des intérêts et des rentes fournit, sans doute, le plus de détails ; mais comme cet objet est déterminé, comme il est connu dans toutes ses parties, et susceptible de tous les arrangemens qui le simplifieront, il est impossible qu'il ne se prête pas à ceux qui s'arrangeront le mieux avec une caisse unique ; et les créanciers de l'Etat étant payés avec des mandats exigibles, n'en seront que plus promptement servis.

Au reste, monsieur, je ne serois pas surpris de mon insuffisance pour traiter à fond ces sortes de détails ; je me borne à montrer que si la difficulté des formes peut être vaincue, comme j'essaie de m'en convaincre moi-même, les divers avantages résultans d'une caisse unique, sont précieux à acquérir;

et que si l'on en excepte la tyrannie des formes qu'exige la comptabilité ; tyrannie dont je puis paroître mauvais juge, par ma manière de la combattre, il n'y a aucune raison suffisante pour attacher des caisses particulières à toutes les parties de l'administration.

Je n'ai parlé que des bureaux administratifs des dépenses ; je ne crois pas que ceux qu'exigent les recettes, mettent aucun obstacle sérieux à la caisse unique. Les recettes ne peuvent y être versées qu'en masse ; et le soin qu'ils prendroient de déterminer ces versemens, de les ordonner, et de charger l'ordonnateur de la caisse de les recevoir, ne peut renfermer aucune difficulté qui en mérite le nom. Ainsi, ce n'est pas du côté des recettes que peuvent venir les obstacles à la caisse unique.

Il est temps, monsieur, que je mette fin à cette trop longue discussion. Je la terminerai par vous faire observer, qu'au moyen des assignats, qui, pendant long-temps, peuvent tenir la caisse unique toujours en état de payer à la minute, il est moralement impossible que le succès de cette caisse, tel que l'exemple des banques le fait concevoir, puisse manquer; événement qu'on pourroit

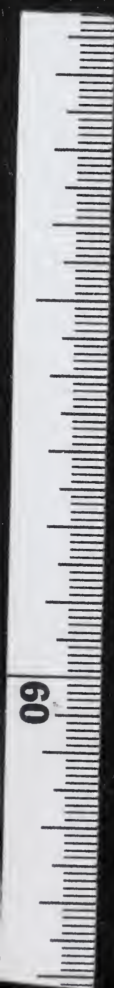
craindre pendant quelque temps, si l'on étoit réduit au numéraire effectif. Les assignats sont donc une raison de plus pour que l'assemblée nationale décrète l'établissement de cette caisse dans la capitale, comme une des pièces les plus importantes de l'organisation du trésor public.

J'ai l'honneur d'être, etc.

Ce 12 *Décembre* 1790.


OREGON RULE CO.
U.S.A.
1
2
3
4
5




60